

# 사회복지서비스 전달체계의 현황 및 시사점

## - 구성원칙 중 전문성을 중심으로

*Evaluation and Suggestions of Social Welfare Service Delivery System  
- Focused on Professionalism Out of Principle of Composition -*

홍인정 국무총리실 여성가족정책과장

본 연구는 사회복지서비스 전달체계의 현황 및 구조적 문제점을 특히 인적 구성요소와 관련된 핵심 원칙인 전문성을 중심으로 평가하였다. 평가 결과, 일선 사회복지 전달체계의 비효율성과, 공공-민간 사회복지서비스 전달체계 간의 연계 미흡으로 인한 구조적 원칙(통합성, 접근용이성, 적절성)에 문제점이 있으며 사회복지서비스 담당 인력의 부족과 업무 과중으로 인해 전문성 확보가 미흡한 것으로 나타났다.

특히 9개 부처에서 총 249개에 이르는 사회복지서비스를 제공하고 있지만 전달체계의 취약함으로 인해 부정집행 사례 및 부처간·사업간 중복이 발생함으로써 복지서비스의 비효율이 증가하여 수혜자의 체감도는 낮은 상태이다. 따라서 정부는 지원대상과 내용이 유사한 복지서비스 사업을 통합하고 공공-민간 사회복지서비스 전달체계의 통합관리망 구축을 시급히 추진하여 복지서비스의 효율성을 제고하여야 할 것이다. 또한 사회복지직 인력의 충원은 물론 일반행정직과 사회복지직의 업무 분장, 보직순환, 충원계획 등을 종합적으로 검토해 인력을 운영할 필요가 있다.

향후 본 연구결과를 토대로 현재 개편되고 있는 전달체계가 정착되고 운영 성과를 낼 시점에서 운영원칙(책임성, 계속성, 평등성) 평가와, 개편된 중앙-지방정부간 및 공공-민간 사회복지서비스 기관간의 역할 변화에 대한 실효성 평가 등 후속연구를 기대한다.

## 1. 서론

최근 글로벌 경제위기로 인해 심화되고 있는 사회의 양극화 현상은 국민들의 복지서비스에 대한 기대를 더욱 높이고 있다. 정부는 저출산·고령화의 가속화에 따른 사회복지 패러다임의 변화와 지방자치·재정의 분권화 등에 발맞춰 국민들의 요구에 부응하는 다양한 사회복지서비스 마련 및 전달체계 개편을 위해 노력해 왔다.

현재 정부는 경제위기상황에서 탈빈곤 능력 및 자활지원 강화와 사회복지서비스 전달체계의 효율성 및 체감도 향상을 목표로 「민생안정 지원체계」를 구축하고 있다. 개편·추진중인 「민생안정 지원체계」는 구체적으로 부처간, 중앙-지방간 연계강화를 위한 '사회복지통합관리망' 구축과 지방의 행정대응 능력 강화를 위한 '시군구(민생안정추진T/F), 읍면동(민생안정지원팀)'의 지원체계 강화를 내용으로 하고 있다<sup>1)</sup>.

1) 보건복지가족부, 2009 민생안정 지원체계 보고자료.

사회복지서비스 전달체계는 사회복지 정책의 성과를 좌우하는 중요한 토대가 된다. 그러나 우리나라는 지난 20여 년 간 사회복지제도 확립기를 거쳐 오면서 대상자와 급여의 확대, 재원의 확보에 우선순위를 둔 나머지 사회복지 전달체계의 개선은 적극적으로 추진하지 못하였다<sup>2)</sup>. 사회복지서비스 전달체계 개편에 대한 구체적인 연구와 논의는 1980년대 초반에 시작되었으며 복지확장기를 거치면서 최근 들어 전달체계에 대한 논의가 정책의 중심 이슈로 등장하고 있다.

사회복지서비스 전달체계에서 발생하는 문제는 정책의 가시적인 효과가 단기간에 나타나지 않고, 인력과 조직의 유지와 확대를 위해 상당한 예산이 투입되어야 하며, 부처간 협의 과정이 필요하다는 것이다. 그러나 복지서비스의 효과성과 효율성을 결정하는 가장 핵심적인 요소인 사회복지서비스 전달체계에 대한 개편 없이 향후 투입될 방대한 사회복지비용이 적절하게 주민들에게 전달되는 지에 대한 책무성이 큰 사회문제로 대두될 수 있다.<sup>3)</sup>

현재까지 사회복지서비스 전달체계의 변화에 대한 연구는 정책 처방적인 수준에서 전달체계 설계의 변화에 초점을 맞추어 이루어졌다<sup>4)</sup>. 반면, 1990년대 후반부터 추진하고 있는 사회복지행정체제의 전반적인 변화에 대한 평가는 상대적으로 미진한 편으로, 기초자치단체를 대상으로 우리나라 지방정부의 사회복지서비스

전달체계의 변화를 사회복지서비스 전달체계의 원칙을 중심으로 평가한 서재호<sup>5)</sup>의 연구가 최근의 것이라 하겠다.

이에 본 연구는 사회복지서비스 전달체계의 구성원칙 중 전문성을 중심으로 전달체계의 최일선인 기초자치단체의 복지서비스 전달업무에서 드러난 구조적 문제점을 지적하고 이에 따른 정책적 개선점의 제시를 목적으로 한다. 또한 사회복지서비스 전달체계의 인적구성요소와 관련된 핵심 원칙인 전문성의 확보를 위해 복지서비스 공급자의 관점에서 전달체계의 전문성과 효율성을 높일 수 있는 방안을 검토해 보고자 한다. 본 연구의 구성은 2장에서 사회복지서비스 전달체계의 구성원칙에 대한 이론적 검토를 제시하고 전달체계의 현황 및 문제점과 구성원칙 중 전문성을 중심으로 평가하고, 결론에서 평가에 따른 시사점과 향후 발전방향을 제시하고자 한다.

## 2. 본론

### 1) 이론적 검토

우리나라는 2000년 이후 다양한 사회복지서비스 사업이 도입·확대되면서 사회안전망이 OECD 선진국 수준으로 발전하였으며 복지에 산도 매년 크게 증가하는 추세이다. 그러나 이

2) 박경숙(2003: 151) "참여정부 초기의 지방분권화 및 참여복지 정책방향과 사회복지전달체계 개편과제" [사회복지정책] 제16권.

3) 박경숙(2003: 152), 전제논문.

4) 강창현(2006: 561-584), "지역주거복지 전달체계의 통합, 조정, 네트워크" 한국행정논집 18(2).

5) 서재호(2008: 139-140), "기초자치단체의 사회복지서비스 전달체계 개편에 대한 평가" 한국거버넌스학회보 15(1).

를 뒷받침하기 위한 사회복지서비스 전달체계가 함께 발전하지 못하여 수혜자의 복지서비스 체감도 및 복지지출의 효율성에 대한 국민의 신뢰도는 낮은 수준이다.

사회복지서비스는 개인과 단체의 복지증진을 위한 공공 서비스로(Khan & Kamerman, 1976), ‘국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 국민에게 상담·재활·직업 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것’을 말한다.<sup>6)</sup> 우리나라 사회복지서비스 공급의 특성은 정부가 직접 생산하여 공급하는 방식이 아니라 주로 비영리민간부분(사회복지법인, 비영리법인 등)과의 복지서비스 계약이나 국고보조금 지급을 통하여 복지서비스를 공급한다는 것이다. 즉 민간이 복지서비스의 공급자로서 정부의 역할을 대행하는 공공 서비스의 대행자 역할을 수행하고 있다.<sup>7)</sup>

사회복지서비스 전달체계란, 지역사회 안에서 복지서비스 공급자들 사이에, 그리고 복지서비스 공급자와 소비자들 사이에 존재하는 조직의 배열을 지칭하는 것(Gilbert and Terrel, 1998)이다.<sup>8)</sup> 담당주체를 기준으로 나누어 보면, 정부가 주체인 공적서비스 전달체계와 민간서비스 제공자들이 주축이 되는 민간서비스 전달체계로 나누어 볼 수 있다. 즉 공적서비스 전달체계는 공공부조의 집행 및 복지서비스 제공을 중심으로 하는 지방자치단체의 사회복지 행정부서

로, 민간서비스 전달체계는 각종 사회복지사업과 사회복지서비스를 담당하는 분야별 민간 사회복지기관 및 시설로 구분할 수 있다.

우리나라에서 사회복지서비스 공공 전달체계는 사회보험제도를 집행할 기구(국민건강보험공단, 국민연금공단 등)와 공공보건 담당을 위한 ‘보건소’를 지방 직속기관으로 두어 별도의 전달체계를 구축한 반면, 공공부조와 사회복지서비스의 집행은 지자체에 위임해 왔다<sup>9)</sup>. 전달체계 관련 개편의 주요 내용으로는 사회복지전담요원 제도 시행(1987), 일반 지방직으로의 전환(1999)이 있으며, 2006년 7월 사회복지부문에서는 처음으로 사회안전망 추진계획에 따른 중앙정부 차원의 공공 전달체계 개편(보건복지사무소 시범사업(1995.7~1999.12), 사회복지사무소 시범사업(2004.7~2006.6))이 추진되었다.

참여복지5개년계획(2004~2008)은 지방분권화 시대에 일치하는 지역중심 전달체계 및 공공-민간 사회복지서비스 기관, 주민, 전문가가 협력하는 지역 특성별 연계망 구축을 통하여 복지 체감도 향상을 목표로 했다. 이를 위해 2006년 전국적으로 공공 전달체계 개편이 추진되었으며, 그 결과 각 부서별로 분산되어 수행되었던 복지서비스 기능이 통합적으로 집행될 수 있는 조직적 토대를 마련하였다. ‘긴급복지지원법’ 제정(2005), ‘희망의전화129 보건복지콜센터’ 설치운영(2005), 시군구에 ‘지역사회복지협

6) 사회복지사업법 제2조 제4항 규정.

7) 백종만(2005: 11), “지방분권과 사회복지전달체계의 변화” 보건복지포럼.

8) 송다영(2005: 235), “가족복지서비스 전달체계를 위한 방향과 원칙에 관한 연구”, 한국사회복지학 제57권 4호.

9) 강해규 외(2008-76: 33-34), “사회복지서비스 공공전달체계 개선방안 연구” 보건사회연구원, 정책보고서.

의체' 설치운영(2005) 등 '주민생활지원' 개념으로 지방의 사회복지서비스 전달체계의 기능 개편을 시도하였다. 그러나 개선노력에 대한 긍정적인 평가에도 불구하고, 개편방안 자체의 근본적 제한점 및 지방행정의 관행으로 인한 개편 취지 방영과정에서의 문제, 현행 지방행정체계의 복지행정 일선단위로서의 한계 등으로 기능 개편의 정착은 미흡하다는 부정적인 평가도 존재한다.<sup>10)</sup>

사회복지서비스 전달체계를 구축하기 위해서는 전문성, 적절성, 통합성, 접근용이성, 책임성 등 다양한 원칙들을 고려해야 한다. 국내 선행 연구에서 제시된 사회복지서비스 전달체계의 원칙으로 최성재·남기민<sup>11)</sup>은 전문성, 적절성, 포괄성, 지속성, 통합성, 평등성, 책임성, 접근용이성 등을 주장했으며, 김통원<sup>12)</sup>은 공공복지전달체계에 대한 연구를 바탕으로 연계성, 효율성, 주민참여, 상호보완성, 통합성, 포괄성, 적절성, 연속성, 전문성, 평가성, 즉시성, 접근성을 원칙으로 제시하였다. 이처럼 사회복지서비스 전달체계 개편시 고려되어야 할 원칙들은 주장하는 사람마다 차이가 있으며 다양한 원칙들을 모두 고려하는 데는 한계가 있음을 알 수 있다. 전달체계의 원칙은 사회복지행정이 지향하는 이념을 구현하기 위하여 전달체계가 갖추어야 할 필수적인 요소로서, 크게 전달체계의 구성원칙과 운영원칙으로 구분된다. 구성원칙은 사회

복지서비스 전달체계를 새로이 구성하거나 변화시키는 기준이 되는 것으로 통합성, 접근용이성, 적절성, 전문성의 원칙이 해당된다. 운영원칙은 전달체계가 새롭게 수립되거나 개편된 이후 전달체계 운영과정에서 준수되어야 할 원칙으로 책임성, 계속성(지속성), 평등성이 해당된다. 신설되거나 변화된 사회복지전달체계의 운영과정에 대해 이러한 원칙을 구현하고 있는가를 평가하는 것은 매우 중요하다.

구성원칙 중 전문성(professionalization) 원칙<sup>13)</sup>은 전달체계의 인적구성요소와 관련된 것으로, 복지서비스의 전달이 반드시 사회복지 전문가에 의해 이루어져야 한다는 원칙이다. 전문가란, 자격이 객관적으로 인정된 사람으로 자신의 전문적 업무에 대한 권위와 자율적 결정권 및 책임성을 지닌 사람을 의미한다. 복지서비스 전달에 있어 전문가의 역할에 대한 논란은 적지 않았다. 그럼에도 불구하고 복지서비스의 복잡성에 근거하여 전문가의 참여가 바람직하다는 점이 최근 다시 부각되고 있다.<sup>14)</sup>

사회복지서비스는 휴먼 서비스(human service)로 복지서비스를 제공하는 담당자의 수준이 복지서비스의 수준을 좌우하게 된다. 사회복지서비스는 복지서비스를 필요로 하는 특정한 계층 및 대상의 자활능력 지원을 궁극적인 목표로 하기 때문에 비전문가에 의한 단순한 복지서비스 공급은 대상자의 상태 유지만을 의미

10) 강해규 외(2008: 22), 전계논문.

11) 최성재·남기민(2001), 사회복지행정론, 나남출판사.

12) 김통원(2005:1), 『희망한국21』과 사회복지 전달체계, 경실련.

13) 서재호(2008: 146), 전계논문.

14) 이현주 외, 외국 공공부조 전달체계 비교분석, 보건사회연구원, 2005, p28.

한다. 따라서 복지서비스 전문가를 확보하고 이들로 하여금 전문적인 복지서비스를 제공할 수 있도록 전달체계를 변화시키는 것은 전달체계의 구성원칙 중 전문성을 구현하는 핵심적인 요소라 하겠다.<sup>15)</sup>

사회복지 분야에서 전문성을 확보하고 있는 전문가는 사회복지사가 대표적이며, 의사, 간호사, 보육사, 영양사 등의 전문가도 준전문가로 사회복지서비스 전달에서 전문성을 보유한 것으로 간주된다.<sup>16)</sup> 사회복지서비스의 전달은 일반 행정서비스의 전달과 다른 특수성이 있다. 사회복지 전문가는 사회적으로 결핍된 사람들에게 복지서비스를 직접 전달하는 것으로 보건복지가족부의 위임사무를 처리하기 때문에, 보건복지와 관련된 법령 및 업무지식을 가지고 있으면서 수급자들의 실태를 파악할 수 있는 전문 지식과 이들의 자활능력을 증진시키기 위한 역량이 갖추어져 있어야 한다.

그러나 최근 시군구 및 읍면동의 경우 복지서비스 수요 급증에 따라 신규 사업과 기존 사업은 계속 확대됨에도 불구하고 사회복지전담인력 충원이 이루어지지 않아 복지서비스 전달이 한계상황에 도달하였다는 지적이 꾸준히 제기되고 있다. 백종만<sup>17)</sup>의 연구는 현재 사회복지서비스 전달체계의 핵심요소라고 할 수 있는 전문가의 역할에도 불구하고 현재 공적 전달체계에서는 전문 인력의 수가 절대적으로 부족하며 또

한 전문 인력의 관리도 미흡하다고 지적했다. 복지서비스에 대한 전문성 확보가 부족한 상황은 지방정부간 복지수준의 불평등을 유발할 수 있는 주요 요인이 될 수 있다.

이처럼 구성원칙 중 복지서비스 제공 현장에서 지속적인 문제 제기가 있어 왔고, 복지서비스 제공 당사자인 전국사회복지행정연구회<sup>18)</sup>가 핵심 요인으로 지적했으며, 대부분의 선행연구자들이 공통적으로 지적한 「전문성」을 중심으로 평가할 필요가 있다. 더구나 최근에 새로 개편·추진중인 정부의 사회복지서비스 전달체계가 「전문성」을 구현하도록 개편되었는지를 평가하는 것은 매우 의미있다 할 것이다.

## 2) 전달체계의 현황 및 문제점

우리나라의 사회복지예산은 지난 10년간 약 4배 증가하였고, 복지서비스 사업은 9개 부처에 총 249개에 이르는 등 폭넓은 복지서비스를 제공하고 있다.<sup>19)</sup> 이 과정에서 부처간·사업간 중복으로 인한 복지서비스의 비효율이 증가하여 수혜자의 복지서비스 체감도는 낮은 상태이다. 또한 전달체계의 취약함으로 인해 복지서비스 예산에 대한 관리 미흡으로 중복수혜자가 발생한 반면, 정작 복지서비스가 필요한 대상이 복지서비스에서 제외되는 등 사각지대가 발생하고 있다.

15) 서재호, 전계논문, 2008, p. 148.

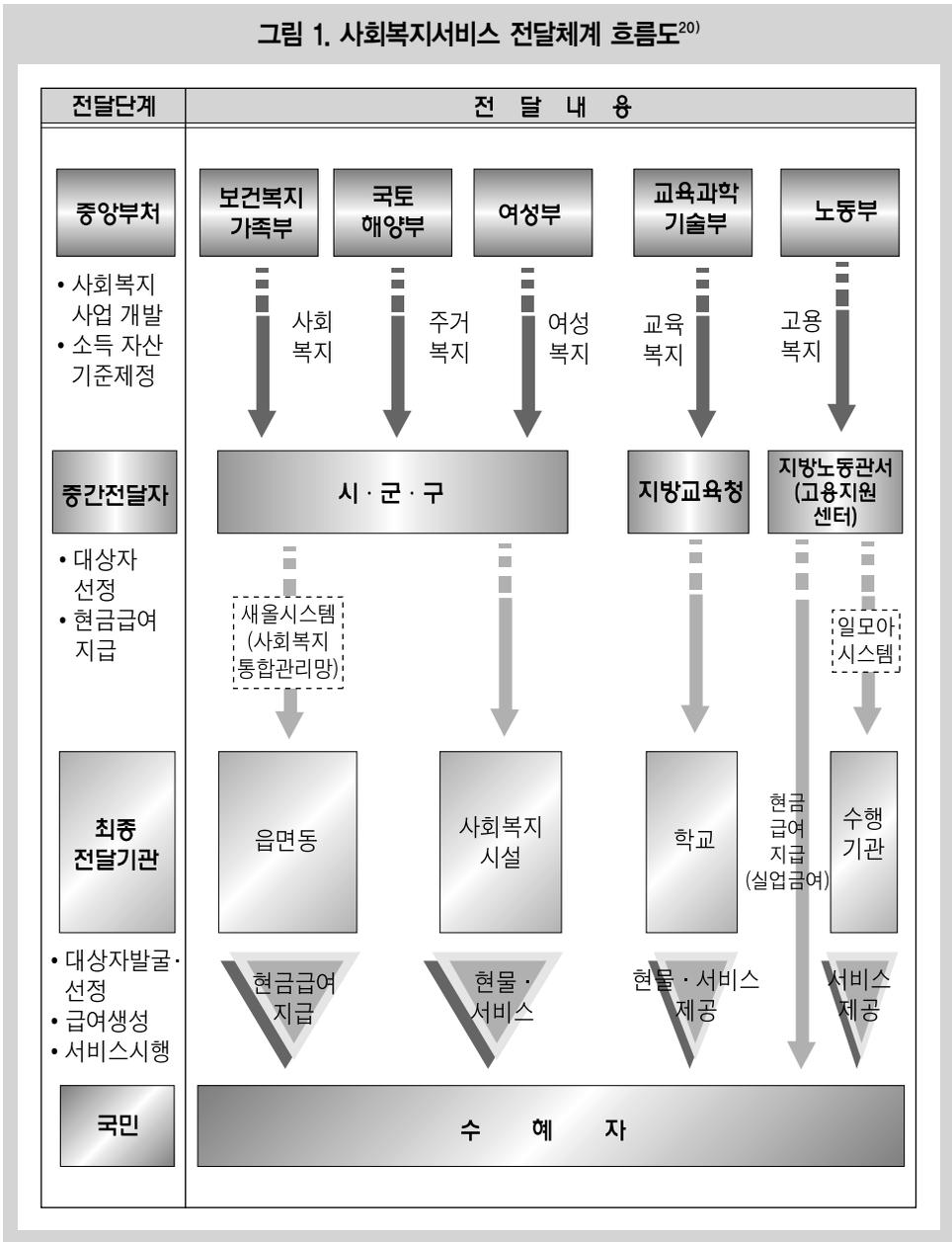
16) 서재호, 전계논문, 2008, p. 146.

17) 백종만, 전계논문. 2005, p. 14.

18) 전국사회복지행정연구회, "사회복지전담기구 설치의 필요성" [복지동향] 48호 2002: p. 45~52.

19) 보건복지가족부, 보도자료 2009.6.

그림 1. 사회복지서비스 전달체계 흐름도<sup>20)</sup>



20) 보건복지부, 사회복지전달체계 개선을 위한 종합대책, 2009.

최근에 들어서는 일선 지자체 공무원의 복지 급여 횡령, 부정·중복사례 등 부적절한 집행이 언론에 보도되면서 국민들의 불신을 초래하고 있다. 복지서비스 체감도에 영향을 미치는 요인은 매우 다양하고 복잡적이지만 전달체계가 낮은 체감도의 주요 원인으로 평가되고 있다는 점에서 전달체계의 정확한 문제점 파악은 수혜자 뿐만 아니라 공급자 입장에서도 매우 중요하다.

전달체계의 개편은 단편성(fragmentation), 비계속성(discontinuity) 및 비접근성(inaccessibility)의 문제점을 극복하면서 사회복지전달체계의 통합성, 접근용이성, 적절성 및 전문성이 해당되는 구성원칙을 구현해야 한다. 본 연구에서는 이러한 구성원칙을 중심으로 개편된 전달체계의 현황 및 문제점을 평가하고자 한다.

먼저, 통합성에 대한 현황과 문제점이다. 통합성에 대한 평가는 전달체계 개편을 통하여 분산되어 있는 복지서비스가 수요자에게 종합적으로 전달될 수 있는 중앙-지방 조직구조 마련 및 기능 수행을 평가하는 것이다. 현재의 전달체계는 중앙 정부차원에서 공급자 중심의 복지서비스 개발을 통한 사업계획의 지침을 지방 기초자치단체를 통해서 집행하는 중앙 집권적·이중적 구조를 가지고 있다. 시군구-읍면동 단위까지 조직구조의 통합은 개편되었지만, 중앙 정부 주도과 지방권한 이양에 대한 역할관계가 모호함에 따라 기능수행에 있어서는 비효율적 운영의 문제점이 노출되었다. 복지서비스에 대한 수요자의 욕구는 다양하고 복잡적이다. 따라서 지방 기초자치단체에서 수요자의 요구에 따

른 사업 기획의 필요성은 높아가고 있는 반면, 현재의 전달체계는 수요자의 다양하고 복합적인 요구에 비해 극히 범주화된 복지서비스를 제공하고 있어 통합적인 복지서비스 제공에 한계가 있다. 시군구-읍면동 단위에선 확대된 복지서비스 사업에 대한 기획력 부재로 중앙정부의 정책변화에 대응하기 어려운 것으로 평가되고 있다. 또한 지방 전달체계 현장에서는 기능별(통합조사,서비스연계) 및 대상별(노인, 장애인 등)로 주민생활지원국 내 과간·팀간 업무가 유기적으로 연계되지 않아 복지서비스 대상자 관리기능이 취약함이 지적되고 있어 통합성에 대한 평가는 낮다고 할 수 있다.

다음으로, 접근용이성 및 적절성에 대한 부분이다. 접근용이성이란 사회복지서비스에 대한 수요자의 접근이 용이하면서, 필요로 하는 대상들이면 누구나 쉽게 복지서비스를 받을 수 있어야 함을 뜻한다. 아울러 적절성은 주로 복지서비스의 수준이나 양과 관련된 것으로 복지서비스가 수요자의 문제해결에 충분해야 한다는 점을 의미한다. 참여복지5개년계획의 전달체계 개편의 주된 골자가 지방 기초자치단체의 복지 기능 강화에 초점을 맞추고 있다. 하지만 실제로는 복지서비스 제공 및 관련 정보에 대한 접근용이성이 취약하고 실제 필요한 복지서비스의 공급도 부족한 것으로 평가된다.<sup>21)</sup> 위기가정, 긴급의료지원 등 긴급한 상황에서 필요한 지원이 이루어지지 않아 실제 수요자의 복지서비스 만족도가 낮다.

결과적으로 복지에산 규모 및 지방정부에 대

21) 강혜규(2008: 37-38), 전개논문.

한 지원이 크게 확대되었지만, 다양한 지역사회의 복지서비스 욕구에 적절히 대처할 수 있는 지역별 여건을 감안한 특성화된 복지서비스 수립 및 준비가 부족하여 복지서비스 수요자의 입장에서 볼 때 개편된 전달체계는, 복지급여·서비스 관련 정보에 대한 접근성 취약 및 실제 필요한 복지서비스의 공급 부족과 사례발굴과 같은 찾아가는 복지서비스가 미흡한 것으로 평가되어 적절성도 문제점으로 지적할 수 있다.

그 외 공공-민간 사회복지서비스 기관의 조정, 연계, 협조를 기반으로 한 통합적인 지역사회 네트워크 구축도 미흡하며 수요자와 서비스, 공공-민간 사회복지서비스 기관을 연계해 주는 통합된 전산시스템의 부재도 문제점으로 지적할 수 있다. 이로 인해 공공-민간 사회복지서비스 기관에서 제공되는 개인별 복지서비스 지원 내용을 전체적으로 파악하기가 어려워 예산 및 복지서비스가 비효율적으로 집행관리되고 있다.

### 3) 「전문성」 평가

전달체계에서 사회복지서비스 인력의 전문성 부족과 업무 과다의 문제가 많은 것으로 나

타나고 있다. 전문성은 사회복지서비스 전달체계의 인적구성요소와 관련된다. 따라서 일선 행정기관에서 어느 정도의 전문성을 확보하느냐는 사회복지서비스 전달체계의 성공 여부를 가늠하는 잣대가 된다. 지방자치단체가 충분한 복지전문가를 확보해 이들로 하여금 전문적인 복지서비스를 제공하도록 하는 것은 사회복지서비스 전달체계의 구성원칙 중 전문성을 구현하는 핵심 요소이다.

그러나 현행 인력구조를 살펴보면 2006년 주민생활지원 개편에 따라 복지 업무가 복지 전문직에 의해 시행되었던 기존 관행과 달리 행정직이 복지 업무의 일정 부분을 분담하도록 되어 사회복지전담공무원의 정원이 큰 폭으로 증가되었다고는 하지만 여전히 복지직 공무원 확충이 미흡해 부족한 인력이 과다한 업무를 수행함으로써 복지서비스의 전문성과 질을 떨어뜨리는 결과를 낳고 있다.

먼저, 인력 현황을 보면(표 1 참조) 사회복지사 총 정원이 10,515명으로 일반직 공무원 대비 자치구·시·군 정원의 2.5%, 읍·면·동 정원의 9.4%에 불과해 인력부족 문제가 상당히 심각한 것으로 나타났다.

표 1. 시군구-읍면동의 사회복지담당공무원 현황

(단위: 명)

사회복지담당공무원 정원				사회복지담당공무원 배치현원				
계	사회 복지직	행정+ 사회복지 복수직	기타 행정직등	계	사회 복지직	행정+사회복지 복수직		기타 행정직등
						복지직	행정직	
24,169	9,508	6,307	8,354	22,748	9,106	1,007	5,199	7,436

자료: 2007년 12월 말, 보건복지가족부 지역복지과 취합자료.

2008년 보건복지부 연구용역보고서에 따르면 사회복지직은 평균 동 주민센터에 1.9명, 읍사무소에 2.7명, 면사무소에 1.4명이 배치되어 사회복지직 공무원 1인당 1,169명의 복지대상을 담당하고 있는 것으로 조사되었다<sup>22)</sup>. 행정직을 포함시킨다 해도 1인당 복지대상자 540명을 한다는 점을 고려할 때 업무 폭주로 인해 수요자가 원하는 수준의 복지서비스를 발휘하기가 물리적으로 어려우며, 밀착 상담과 지원이 물리적으로 불가능함을 보여준다. 부족한 인력을 지원하기 위해 도우미와 행정인턴제를 활용하고 있지만 이들 인력은 전문 업무를 수행할 능력이 부족하고 따라서 수급자의 만족도 향상에는 한계가 있다. 더욱이 고용지원기관, 보건소 등 유관 공공기관과 민간 복지기관과의 업무 협력도 취약한 상태이다.

다음으로 업무현황을 보면, 사회복지, 보건, 고용, 관광, 문화, 주거, 생활체육, 평생교육 등 “8대 서비스” 사업이 복지와 관련성이 많다는 이유로 사회복지직에게 업무의 대부분이 이관되어, 현재 각 지방자치단체의 사회복지 담당 공무원은 82종의 사회복지서비스와 18종의 의료급여 등 100개 업무를 담당하고 있는 것으로 파악된다. 여기에는 기초생활업무, 노인, 장애인, 보건, 모부자가정, 아동(보육료), 다문화가정, 면단위 복지회관 관리 등이 포함되어 있어 사실상 복지 관련 용어가 들어가는 거의 모든 업무를 담당하고 있으며, 각 업무별로도 세부사업의 종류가 수십 건에 달해 사회복지 담당자의 업무 숙지가 어렵다는 점과 함께 읍면동 주민생

활 담당(주로 행정6급)의 복지업무 수행력 부족 및 조정자로서의 역할에 한계가 있다는 문제가 지적되고 있다.

이외에도 일선 현장에서 사회복지직은 과도한 업무와 승진에 있어서의 불이익 등으로 기피직이 되어 담당 공무원의 사기가 저하된 점도 복지서비스의 질과 수요자인 국민의 체감도를 낮추는 요인으로 작용하고 있다. 업무 폭주로 신규 임용자에 대한 실무교육이나 멘토링 등 교육기회가 미비한 것도 문제점이며, 특히 공무원 신규 임용 교육시 사회복지 내용은 전무하고 직무 교육 기회는 거의 없을 뿐만 아니라 그마저 과중한 업무 때문에 참여가 어려운 것으로 나타났다. 또한 복지관련 업무는 지침 변경이 잦아 담당자에 대한 전달 교육이 필요하지만 그마저도 미비해 복지서비스 전달의 신뢰성을 떨어뜨리는 요인으로 작용한다는 지적이다.

### 3. 결론 및 시사점

본 연구는 지금까지 진행된 사회복지서비스 전달체계의 현황 및 구조적 문제점과 인적구성 요소와 관련된 핵심원칙인 전문성을 중심으로 평가하였다. 평가결과 일선 사회복지서비스 전달체계의 비효율성과 공공-민간 사회복지전달체계 간의 연계 미흡으로 인해 구조적 원칙에 있어 문제점이 지적되었으며, 복지서비스 담당자의 부족과 업무 과중에 따른 전문성의 확보에도 미흡한 것으로 나타났다. 현재 개편·추진

22) 보건복지부 2008년 연구용역 보고서로.

중에 있는 사회복지서비스 전달체계의 개편안을 중심으로 몇 가지 주요 쟁점과 과제에 관하여 정리하면 다음과 같다.

정부는 2009년 6월 사회복지 전달체계 개선을 위한 종합대책을 발표하였다<sup>23)</sup>. 현재 9개 부처가 수행하는 249개 복지서비스 사업 중 지원 대상과 내용이 비슷한 145개를 56개로 통합하여 복지사업 관리의 효율성을 제고하고 중복수혜 및 복지 사각지대 해소하도록 하였다. 또한 오는 11월까지 개인별·가구별 지원현황을 통합관리하는 ‘사회복지통합관리망’을 구축하고, 103개의 사회복지시설을 55개로 조정한다는 게 골자다. 더불어 최근 지방자치단체에서 발생한 공무원의 횡령 등 부정행위를 원천방지하기 위해 예산집행 실명제를 도입하고, 여러 가지 현금성 복지급여를 단일계좌(복지관리계좌)로

지급하여 복지서비스 전달체계의 투명성을 제고하여 부정수급을 방지하겠다는 게 개편의 초점이다(표 2 참조).

### 1) 통합적 복지서비스 제공 및 공공-민간 사회복지서비스 기관 연계

지금까지 새울행정시스템, 기초노령연금시스템, 보육시스템 등 각종 복지서비스별로 시스템이 별도로 운영되고 있는 것은 사회복지서비스 전달체계의 효율성을 떨어뜨리는 대표적인 원인이다. 시스템뿐만 아니라 소득, 자산조사 기준 등 대상자 선정기준이 복지서비스 종류와 대상 별로 서로 달라 막대한 행정비효율이 발생하고 있으며, 각 부처가 정보접근을 제한함으로써 시군구 담당자가 저소득층의 소득과 재산을

표 2. 사회복지서비스 전달체계 개선 전·후비교<sup>24)</sup>

분야	개선대책	개선 전	개선 후	
사회복지 통합관리망 구축	복지사업 통합	사업별 관리	개인별·가구별 관리	
	공적자료 연계	대상자 선정사업별 기준 상이	기준 표준화·간소화	
	현금 급여 부정 방지	계좌등록	미확인	실시간 확인
		급여생성	엑셀 (조작가능)	보안파일 (조작불가)
		전자결제연계	미연계	연계
사후관리	확인불가	실지금액과 생성급여 비교 가능		
급여지급 관리 강화	복지관리계좌 도입	1인 다계좌	1인 1계좌	
	벌칙 강화	(신 설)	징계 부가금 5배 이내 병과	
민간 복지시설 효율화	사회복지시설 유형조정	103개 유형	55개 유형	
	사회복지시설 분포의 지역간 격차 완화	(신 설)	시설의 전문화, 다기능화	
	민·관 협력 강화	운영 미흡	자원봉사단 확대 지역사회복지협의체 활성화	

23) 보건복지부, 사회복지전달체계 개선을 위한 종합대책, 2009.

24) 보건복지부, 사회복지전달체계 개선을 위한 종합대책, 2009.

조회하고 이를 회신 받는데 최소 2-3개월이 소요됨으로써 행정의 비효율성은 물론 저소득층 주민들과 불필요한 마찰을 겪기도 한다.

행정안전부, 보건복지가족부, 국세청 등 관계 부처가 통합 자료를 공유하는 사회복지 통합망을 구축하면 개인별 수급 내역을 한눈에 파악할 수 있고 복지서비스 수급을 위한 중복된 자료 제출 등으로 국민이 겪는 불편을 해소할 수 있다. 다행히 정부의 개편내용 중 ‘사회복지통합관리망’의 구축계획이 포함되어 있어 향후 개인별·가구별 지원현황의 파악 및 부정·중복 수급의 방지효과가 기대된다.

수급자 계좌를 개인별 1개로 관리하면 행정력과 예산 낭비를 줄이고 복지에산 집행의 투명성과 효율성을 확보할 수 있다. 현재는 수급 내용별로 계좌가 다르기 때문에 거래정지 등으로 계좌유류가 발생할 경우 확인하는데 시간이 많이 소요되고, 계좌확인 지체로 인해 부득이 세입세출 계좌로 일시 이체하는 등 편법이나 위법을 쓰는 사례까지 초래하고 있다. 수급자에게 지급되는 모든 현금성 복지급여를 단일계좌로 통합(1인1계좌)하는 ‘복지관리계좌’ 도입은 최대한 지급내역을 통합적으로 알 수 있도록 하여 복지 체감도를 높여야 한다.

앞서 지적한대로 우리나라는 사회복지담당 공무원 1인이 담당하는 수요자의 수가 절대적으로 많아 전문적인 복지서비스가 수요자들에게 골고루 전달되기 힘든 문제가 있다. 이를 보완하는 것이 사회복지관 등 민간 사회복지 시설이다.

사회복지법 제2조 제4항 규정에 따르면 사회복지 서비스란 ‘국가·지방자치단체 및 민간부

문의 도움을 필요로 하는 국민에게 상담·재활·직업소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것’을 말한다. 이렇듯 민간부문 즉, 사회복지관 등 민간 사회복지시설은 사회복지 전달체계의 한 축을 담당하며 일선 행정기관의 부족한 인력과 전문성을 보완하는 역할을 하고 있다.

그러나 민간 사회복지시설과의 복지서비스 연계 체계가 효과적으로 작동되지 않아 지역에 있는 민간 시설을 활용하는데 어려움을 겪고 있다. 민간 사회복지시설 간에 정보공유가 이루어지지 않아 여러 복지시설에서 동일 수요자에게 복지서비스가 중복 지급되거나 복지의 사각지대가 발생하고 지역별 불균형도 심각한 것으로 나타났다. 민간 사회복지시설 이용의 편리성과 접근성을 높이고 복지서비스 전달을 효율화하기 위해 사회복지시설의 기능조정이 시급한 시점에서, 정부가 유사 대상·기능을 가진 사회복지시설 유형을 현행 103개에서 55개로 조정할 것은 시의성 있는 조치라 할 수 있다.

민간 사회복지 시설에 대한 행정기관의 지도 감독권이 미비할 경우 행정 집행력 부족과 부조리가 발생할 가능성이 있다는 지적이 있는 만큼 사회복지시설을 총체적으로 점검하고 지도감독권을 강화해 사회복지서비스 전달체계의 효율성을 높여야 한다.

하지만 종합사회복지기관의 경우처럼 도시에서는 노인, 장애인별로 나뉘어 있는 반면 농어촌에는 하나도 없거나 수요자들의 기대에 미치지 못하는 경우가 많다. 따라서 시설이 집중된 도시형은 시설별 전문화를 통해 기능중복을

해소하고 시설이 부족한 농어촌형은 시설을 다 기능화하여 복지서비스 제공을 확대하여 활용도를 높일 필요가 있다. 또한 보다 체계적이고 실효성 있는 민관협력을 위해서는 민간 사회복지시설 직원을 시군구에 배치해 민간사례를 활용하는 것도 바람직하다. 대인적 복지서비스에서는 민간 부문이 앞으로도 복지서비스의 주된 공급자 역할을 할 것으로 전망되는 만큼 민간 부문의 역할 확대와 책임성 강화가 동시에 요구된다.

## 2) 사회복지 담당자의 전문성 확보

다음으로 전문성 확보와 관련된 내용을 보면 (표 3 참조), 복지서비스 담당 일선 공무원의 과중한 업무부담을 완화하기 위해 사회복지 담당 공무원의 인력을 보강하는 계획이 포함되어 있다.

즉, 그간 결원이 있어도 충원이 지연되어 왔던 사회복지직렬 결원 인력에 대해 금년중으로 충원하며, 현재 159개 지자체에서 3,833명의 퇴직공무원, 민간 전문인력으로 구성·운영하고 있던 ‘대체인력 pool’을 확대하여 사회복지직

렬 공무원의 육아·출산 휴직으로 인한 업무공백을 최소화 방침이다. 또한 일선 읍면동의 6급 공무원 팀장제를 폐지하여 실무 업무를 담당토록 하고 사회복지인력은 종전의 8대 서비스에서 5대 서비스(보건, 복지, 고용, 교육, 주거) 업무에 집중할 수 있도록 조정하는 내용이 포함되어 있다.

그러나 개편안은 무보직 6급 팀장제 폐지와 결원충원으로 인력보강을 포함하고 있으나 증원에 대한 내용은 포함되어 있지 않다. 사회복지서비스 전달체계를 이루는 요소 중 전문성을 구현하는 핵심 요소는 사회복지 전문가의 확보와 배치에 있다. 앞서 지적한 것처럼 사회복지직 공무원의 인력부족으로 인한 과중한 업무 부담과 지자체 일반행정직과 사회복지직의 비합리적으로 운영되어 전문성이 미흡한 것으로 평가된 만큼, 사회복지직 인력의 결원충원 뿐만 아니라 일반행정직과 사회복지직 업무 분장과 보직순환, 충원계획 등을 종합적으로 검토해 인력을 운영할 필요가 있다. 즉, 사회복지의 전문직이 담당해야 할 업무와 비교적 단순한 행정업무, 행정직의 전문성이 발휘되어야 하는 업무를

표 3. 개편에 따른 사회복지서비스 전달체계 개선 전·후 비교<sup>25)</sup>

분야	개선대책	개선 전	개선 후
인력보강· 기능조정	사회복지직렬 공무원 결원충원	10,215명	10,390명 (175명 증원)
	洞「팀장」폐지	6급 팀장(2명)	폐지
	시군구·읍면동 기능조정	8대 서비스 (보건, 복지, 고용, 교육, 주거, 문화, 체육, 관광)	5대 서비스 (문화, 체육, 관광은 일반행정 업무자 수행)

25) 보건복지부, 사회복지서비스전달체계 개선을 위한 종합대책, 2009.

구분해 재설계해야 한다. 또한 사회복지서비스 담당 행정직의 경우 일정기간은 보직이동을 제한하고 재교육을 강화해 전문성을 지속적으로 확보해 나갈 필요가 있으며, 기존의 일반 행정직과 보건복지부의 위임 사무인 복지서비스 전달 업무는 내용에 있어 크게 다르다는 점을 고려하여 사회복지 전문가에 준하는 복지서비스를 제공할 수 있도록 외부 교육기관을 활용한 관련교육을 실시하고, 일정기간 사회복지 업무를 담당할 일반 행정직에게 승진 가산점을 부여하는 한편 일정 실무 경험이 쌓이면 사회복지사 자격을 부여하는 방안도 고려해볼 만하다.

본 연구는 일선 현장에서의 사회복지서비스 전달체계의 현황과 문제점을 구조적 원칙, 특히 전문성을 중심으로 평가하였다. 중앙정부와 지방 일선 사회복지 전달체계의 비효율성, 공공-민간 사회복지전달체계 간의 연계 미흡, 사회복지

담당자의 업무 과중 등이 전달체계와 관련한 문제점으로 제기되었다. 정부에서는 1992년 사회복지사업법에 사회복지서비스 제공을 위한 법적 근거를 마련한 이후 현재까지 지속적으로 증가하는 국민의 복지 수요에 부응하고자 노력해왔으나 전문적이며 효율적인 복지서비스 전달은 아직 요원한 상황이다.

본 연구결과를 토대로 현재 개편·추진되고 있는 전달체계가 정착되고 운영성과를 낼 시점에서 운영원칙(책임성, 계속성(지속성, 평등성 등)에 대한 평가를 기대할 수 있다. 특히 개편과 관련하여 중앙-지방정부간 및 공공-민간복지서비스 시설간의 역할변화의 적절성에 대한 평가가 이루어져야 할 것이며, 신뢰성 있는 사회복지서비스를 제공하기 위해서는 개편된 사회복지서비스 전달체계의 운영 상황을 지속적으로 감시하고 평가할 필요가 있다. 